

論文

## EU 行政府の内部調整とその類型

——組織過程モデルと官僚政治モデルの再解釈とともに——

原 田 徹

〔抄 録〕

政策過程論と組織理論を架橋する問題意識を背景に、EU の行政府である欧州委員会の組織内部調整のパターンを、執政レベルと行政官僚制のレベルのそれぞれで検討している。Ⅰ章では行政における従来の調整概念の整理をアリソンの三つのモデルにひきつけて行うことで、Ⅱ章・Ⅲ章での分析基軸を得る。Ⅱ章では欧州委員会内部の公式な意思決定ルールでの調整の仕組みを確認しつつ、同時に組織内アクターにとっての裁量の契機を見出している。この作業を踏まえてⅢ章では、行政官僚制の調整でも、執政レベルの調整でも、各組織アクターが有する裁量を駆使した政治的駆け引きとその解決としての「調整」が見られた諸事例を、アリソンによる「組織過程モデル」の改訂版や「官僚政治モデル」に重ね合わせて提示している。

キーワード：EU, 調整, 官僚制, 組織過程モデル, 官僚政治モデル

### は じ め に

行政学ではとりわけ濃厚だが、政治学全般にわたり影響を及ぼしたディシプリンとして、組織理論がある。それは、アメリカ政治学での「行動主義革命」を経て、静態的な制度記述よりも動態的に展開される政治過程や政策形成過程へと研究焦点が移行するなかで、有用な分析視点として摂取されるようになった。即座に想起できるのは、アリソンが『決定の本質』（1971年）にて「合理的行為者モデル」と併せて提示した「組織過程モデル」「官僚政治モデル」である。官僚組織の内部統制としての行政管理に関心を寄せてきた行政学では、すでにマートンによる「官僚制の逆機能」の議論やバーナードやサイモンの議論の摂取は始まっていたが、組織理論を明示的に政策形成・決定論に架橋してみせたアリソンのモデル提示は政治学全般に浸透するインパクトを持ち、政策形成過程が、利益集団間の政治的駆け引きという次元ばかりで

はなく、政府組織内部での意思決定という次元でも展開されている実態を鮮やかに示した（Allison 1969; 1971）。それ以後、今村（1983）が「政策決定理論と組織理論の交錯」とも呼んだ理論地平への問題意識が持続され、マーチやオルセンによる組織理論それ自体の進化も伴いつつ社会科学全般への新制度論の全面的浸透を見ることになった。近年でも『公共政策研究』第 17 号（2017 年）にて「公共政策と行政管理：政策論と管理論の交錯」との特集が組まれ、日本行政学会 2018 年度研究会でも「政策の管理と組織の管理の交錯」と題する分科会が設置されたばかりである。そこにはいつも、政策過程を基軸として政治行政一元論的に行政学と政治学とを架橋する視座が伏在してきた。

こうした学術動向を踏まえ、本稿は、EU 統治機構での行政府に相当する欧州委員会を事例として、EU 政策過程との関わりで、特にその行政官僚制の組織内部での意思決定過程の公式ルールと運用実態を検討しようとするものである<sup>(1)</sup>。もとより「欧州委員会」という呼称には狭義と広義の二通りの捉え方がある。狭義の欧州委員会は 27 名（各加盟国から 1 名）の「欧州委員」から成る合議体（College of Commissioners）を指す。国家制度に準えれば、議院内閣制にて大臣らが構成する「内閣」に相当する。それに対して、広義の欧州委員会とは、合議体としての欧州委員会に加えて、その業務を支える「行政官僚制」も含めた機関全体を意味する。これはちょうど、国家において内閣とその指揮下にある中央省庁の官僚制とを併せて「政府」と呼ぶ場合に似た捉え方である（原田 2020 : 111）。のちの本論では、狭義の合議体の部分を「執政レベル」、それを支える行政官僚制の部分を「行政レベル」として概念化する予定である。

行政官僚制も含めた行政府組織内部での意思決定過程に着目する意義は、他の政治行政システムと比べても、とりわけ EU においてこそ大きいと考えられる。その事情に若干言及しておきたい。国家や地方公共団体の政治行政機構の場合と比較して、EU の行政府の大きな特質のひとつとして、その単位が国際的であるということ自体と並んで、基本的には公式な政策提案権限が欧州委員会にしか存在しない点が挙げられる<sup>(2)</sup>。それゆえ、たとえば日本の国制に準えるならば、国会提出法案には議員提出法案と内閣提出法案（閣法）とがあるわけだが、EU の場合は、その二院制システムの立法府を構成する欧州議会と閣僚理事会に提出される法案は、日本の内閣提出法案に相当する「欧州委員会による政策提案」しか認められない制度的建て付けになっている。その欧州委員会による政策提案文書は法案の場合は条文形式で「完全で十分に練り上げられた草案文書である」（TFEU 289 条、294 条）ことが求められる<sup>(3)</sup>。それに対する欧州議会と閣僚理事会での審議においては、欧州委員会の政策提案への変更意見は、法案の条文形式の特定の部分に対する文言的な修正の形式で示されなければならない<sup>(4)</sup>。つまり、EU の政治行政システムでは、排他的政策提案権を有する欧州委員会による最初の政策案が、実質的かつ有効に、続いて展開されていく立法府での審議を枠づけていくのである。このように、EU 政策形成過程の初期段階から、欧州委員会の提案文書が果たす決定

的に重要なフレーミング機能に鑑みれば、そもそも欧州委員会の内部において、政策提案がどのように書き上げられるのか、誰が何を行い、その過程を制御するルールがいかなるものかを把握することは、他の政治行政システムでの行政官僚制の場合以上に重要性を帯びている。

欧州委員会の組織内部の意思決定過程を解剖するにあたっては、「調整」という概念を補助線的に活用して議論を整理するのが便利である。「調整」は行政学では馴染みある概念だが、牧原（2009）がフットを引きつつ指摘したように、厳密な仮説検証に耐えうる理論的概念というよりも、規範的説得力が優先される行政実務上の「ドクトリン」としての性質が強いのかかもしれない。それでも、これまでさまざまに提示されてきた「調整」概念を改めて整理することで、筆者が着目する EU の欧州委員会の組織内部の意思決定過程の諸相を類型的に把握する予備的枠組みを得ることができるようになる。

本稿の構成は以下の通りである。Ⅰでは今言及したばかりの、行政における「調整」概念について、ギュリックや片岡寛光の議論と先述のアリソンの三モデルとを関連させて整理する<sup>(5)</sup>。この作業を通じて析出される分析基軸はトップダウン型とボトムアップ型の「調整」概念の区分が主たるものである。Ⅱでは欧州委員会の「手続規則」及びその「実施細則」での欧州委員会内部の公式な意思決定ルールを確認していく。これらは非公式な慣行が定着して公式化した要素も含むであろうが、主に EU 政策の起案がどのように行われ、どのような「調整」を経て、最終的な組織としての正式決定に至るのかのステップが記述されている。それを情報として確認しつつ、Ⅱ章で目敏く見出したいのは、「手続規則」「実施細則」が規定するステップのどこに組織内アクターにとっての裁量の契機があるかである。その問題意識がなければ静態的な制度記述に留まってしまう。この作業を踏まえてⅢでは、行政レベル（行政官僚制）の調整でも、執政レベル（「合議体としての欧州委員会」の構成員である欧州委員ら）の調整でも、各組織アクターが有する裁量を駆使した政治的駆け引きとその解決としての「調整」が見られた諸事例を、アリソンによる「組織過程モデル」の改訂版や「官僚政治モデル」に重ね合わせながら提示する。これらの作業を経て浮き彫りとなる事務総局の調整機能の中核性に若干付言してむすびにかえる。

## Ⅰ 行政における「調整」概念の整理

なぜ行政には「調整」が必要なのか。これを考えるための前提として、行政活動が集合行為として行われることと、その集合行為としての行政活動の形式が、効率的な出力を果たしうる「組織」となっていることが想定されなければならない。組織は図式的には分業単位へと専門的に構造化されて編制され、各分業単位がそれぞれの専門特化した業務を扱う体制をとる。複雑に発達した社会の多様な局面に行政が対応していくうえでも、行政組織が分業体制であることは望ましく、また必要でもある。しかし、各分業単位が自らの業務内容において最高度の

パフォーマンスを発揮しさえすれば、それらが総合されることで行政組織全体の効率的出力が導かれると考えるのは早計である。なぜなら、いわば「合成の誤謬」のごとく、ある分業単位での取り組みが別の分業単位での取り組みの障害となることもあれば、分業単位間での業務重複が貴重なリソースの無駄な費消を招いてしまう事態も容易に想起されるからである。それゆえ、各分業単位間の業務を組織全体の出力に照らして最適となるように作為的に差配する営為が必須となるのであり、それこそがまさに行政も含めた組織一般に求められる「調整」が意味するものである。つまり、組織という集合行為の編制状況において、付随してか裏返しとしてかはともかく、「分業」とセットで必然的に求められる営為が「調整」なのである。

## 1 正統派行政学—ギュリックによる「調整」

この行政における「調整」をアメリカ大統領によるトップマネジメントに求められる任務に含めて提言したのがブラウンロー委員会であり、その中心メンバーたるギュリックであった。後に正統派行政学とも呼ばれるギュリックの議論では、大統領など独任制の行政首長のトップマネジメントに伴う組織内での行政管理機能が **POSDCORB** と表現された<sup>(6)</sup>。このうち「CO」がまさに **Coordination**、すなわち「調整」であり、「部分である各分業単位を行政組織全体と関連づけながらまとめあげていく機能」として示されたのである。その際、ギュリックは「組織による調整」と「理念による調整」との概念区分を行っており、前者は行政首長を頂点とする組織の上層から下層の各分業単位への垂直的な指揮命令を通じた統制を指すのに対して、後者は各分業単位の構成員が指揮命令による強制ではなく自発的に組織全体の利益に沿って行動するような共通目的等を理念としてトップが提示する営為が想起されている。加えて、ギュリックは、「調整」も含めた **POSDCORB** のすべてを独任制の行政首長がひとりで担うには過負荷であることから、組織の垂直的な指揮命令系統に位置づく各分業単位である「ライン」部門とは別に、組織トップや場合によっては各分業単位の長にも、そのマネジメント機能を補佐する「スタッフ」部門の設置を説いた。以上の議論の設定は、執政レベルがいかにうまく行政レベル（行政官僚制）を制御するかという問題意識で貫かれている。この議論を EU の欧州委員会に当てはめる場合には、独任制ではなく内閣と同様の合議制であるという違いに配慮を要するものの、執政レベルが行政レベルを制御するというトップダウン的な調整パターンの所在を探索する視点として活かしうる。

## 2 日本の行政実務での「総合調整」概念—片岡寛光による整理

片岡寛光は、「行政の統一性の原則」の存在を指摘しつつ、行政における「調整」概念を「総合調整」概念と併せて考察している。片岡によれば、「調整」とは「分業の体系としての組織に参画する個人ないし組織単位が、それぞれの持っている能力、技能、知識、技術、情報及び資源を最大限活用しつつ、共同の目標の達成のために最もよく貢献することが出来るよう意

思の結合を行うこと」である(片岡 1992: 103)。また、「総合調整」については、「諸外国では、総合調整と調整とを区別することなく、同義語として用いている」との留保を置きながらも、日本での実務概念としては昭和 20 年にいくつかの法令で初出した後、昭和 32 年の改正内閣法での内閣審議室の所掌事務規定において「閣議に係わる重要事項の総合調整」と「行政各部の統一保持に必要な総合調整」の二つが明記されたことを挙げ、そこから「内閣で決定すべき重要政策を纏める上で必要な総合調整」と「行政各部の政策の間に統一を保つ必要からの総合調整」の二つが想定されることを指摘している(片岡 1992: 103)。こうした「調整」ないし「総合調整」の働きかけには強い抵抗圧力が加わるかもしれないが、それを跳ね退けるには最終的には行政首长及び閣僚がリーダーシップを発揮し、説得による貢献の引き出しと犠牲の甘受を求めるしかない(片岡 1992: 104-5)とされている。

片岡はさらなる概念区分として「ポジティブ調整」と「ネガティブ調整」の存在を指摘している<sup>(7)</sup>。「ポジティブ調整」とは「共同の目的に奉仕する様々な各省庁のプログラムを整合的に体系化し、ある一定の手順で実行されるスケジュールを作り、相乗効果を引き出そうとするもの」であり、同一事象に行き着いた牧原(2009: 73)の表現では「総合計画の策定などに見られるように、関係課の管轄範囲を統合したプロジェクトグループを組織し、集中的な審議を経て省横断的な政策を立案するもの」である。「ネガティブ調整」とは「異なる省庁のプログラム間の重複や競合、対立、矛盾、相殺関係を排除し、他の省庁のプログラムに支障なきを期する類のもの」である。このうち、トップダウンの統率型のモデルで行政運営を行う場合は「ポジティブ調整」が重視され、ボトムアップの集約型のモデルで行政運営を行う場合は「ネガティブ調整」が重視されるという(片岡 1992: 106-7)。

加えて、片岡は、ギュリックによる「スタッフ」部門の議論が日本の行政の補佐機構で体现されている事例として、「内閣官房による総合調整」にも着目した(片岡 1992: 137-43)。片岡は、当時の内閣官房の内政審議室での総合調整機能は、閣議事項が大臣の閣議請議権に基づき各省庁から出されることや、特に総合調整を担うべき内閣審議官が各省庁からの出向者であることから、その性質は「ネガティブ調整」となりやすいことを指摘した。それを例証するものとして、ある内閣審議官の「我々は、カードを並び替えることは出来ても、カードを印刷し直すことは出来ない」という言明を引きながら、総合調整機能を担当する補佐機構としても、各省庁から出される政策案の優先順位を付けることはあっても、提出された各政策案を抜本的に問い直すことまではできないことが示されている。

### 3 アリソンによる意思決定の三モデル―「調整」概念による捉え直し

本稿冒頭部で言及したアリソンは『決定の本質』での三つの意思決定モデルを提示するにあたり、必ずしも「調整」という概念を明示的に駆使したわけではない。しかし、上記のギュリックや片岡による調整概念の議論のされ方を見た後に、アリソンのモデル設定を俯瞰すれ

ば、着目される組織内の営為・態様に重なりがあることに気づく。そこで、ここでは適宜ギューリックや片岡の議論と対照する箇所を織り交ぜつつ、アリソンの各モデルにおける「調整」の要素を浮かび上がらせる作業を通じて、次章以降で EU の欧州委員会の実態を検討に付すための分析基軸の手がかりとしたい。

アリソンの三つのモデルのうち「合理的行為者モデル」とは、アリソンが素材としたキューバ危機の事例においてアメリカ政府とソ連政府のそれぞれを擬人法的に一枚岩のアクターとして捉える見方である。米ソ両政府の個々の政策選択は、相互の得失に関する合理的計算に基づいて行われ、選択された個別政策は指揮命令系統を経て行政各部門が執行したものとみなされる。このモデルでは、分業単位の行政各部門の間での「調整」は、トップダウンの指揮命令のなかに溶け込む形で既に達成されていると理解するのが適切であろう。そしてとりもなおさず、このトップダウンの指揮命令が同時に「調整」でもあるとの理解は、ギューリックにおける「組織による調整」にもそのまま該当するし、片岡が示した統率型のモデルで行政運営を行う場合の「ポジティブ調整」にも、組織上層部で組織各部門のプログラムを整合的に体系化したうえで重なるものであろう。

アリソンの第二モデルに相当する「組織過程モデル」とは、組織の各部門がそれぞれの「標準作業手続」を有しており、外的環境からの刺激に対する組織的反応もそのルーティンにしたがって粛々と処理されると理解するものである。これが含意するのは、組織の部門ごとに「標準作業手続」が異なるために、他部門の目線や組織全体の観点からすると非合理的に見えてしまう結果が「わけのわからない出来事」（Allison 1971 邦訳：103）として現出するということである。キューバ危機の事例では、たとえば、ソ連側でキューバでの基地建設とミサイル搬入を担当した各部門には、偵察リスクが低いソ連国内での業務を前提とした作業手続しかなかったため、「上空偵察からミサイルを隠す」作業とそのための装備がキューバでも欠落した結果として、アメリカ側にたやすく察知されてしまうという「わけのわからない出来事」が生じたのであった。

このモデルでは、組織全体の目標も含めて、情報が非常に制約された状況においては、組織の各部門としては、「間違いを犯さない」ためにも自分たちの「標準作業手続」を墨守する行動様式があり、それらがボトムアップ的に集約されて出力される組織全体としての最終的政策では、まさに「合成の誤謬」として非「合理的」となってしまう実態が示唆されている。その意味で、このモデルは「標準作業手続」が前面に出すぎていて肝心の「決定」「選択」の要素が後退・欠落していることも指弾されてきた（今村 1983：102）。

他方でこの「組織過程モデル」は、トップダウン的な調整を前提とした「合理的行為者モデル」とは異なり、ボトムアップの調整類型であることが目を引く。このボトムアップという観点からすると、アリソンの「組織過程モデル」は片岡における集約型での「ネガティブ調整」と重なるように思える。しかし、ニュアンスの違いには留意したい。すなわち、片岡による

「ネガティブ調整」では、各分業単位同士で互いに「競合」「対立」する積極的意思を含み<sup>(8)</sup>、それをなだめる機制としての調整が含意されているのに対して、アリソンの「組織過程モデル」では「競合」「対立」というほどまでの積極的意図は含まず、ただただ水平的調整が欠如して「わけのわからない出来事」が生じる非合理性を指摘するだけという違いである。

この違いはあるものの、教訓的には、ボトムアップ的に組織の分業単位である各部門の業務が集約される過程において何らかの「調整」機能が期待されることになる。その解として、片岡が挙げたのは、(「ネガティブ調整」概念に内包されているが)「異なる省庁のプログラム間の重複や競合、対立、矛盾、相殺関係を排除し、他の省庁のプログラムに支障なきを期する類のもの」であり、これは行政レベルの各分業単位間での水平的調整だけで解決できる制度設計の可能性を示唆している。そして、その水平的調整でも解決されない場合には、執政レベルの「行政首長や閣僚によるリーダーシップ」という現象的にはトップダウンの指揮命令の近似形態で強権的に裁定される形で処理されるしかない、というのが、片岡の理解になじむと思われる。

アリソンの第三モデルである「官僚政治モデル」とは、第二モデルの「組織過程モデル」に沿った行政レベルの組織各部門のボトムアップな意思決定の脈絡に準拠しつつも、そこに執政レベルの組織上層部の個人的な事情(純粋な理念、信条、人間関係での好き嫌いや出世を目指す野心など)による選択が絡まりあって、それが決め手となって最終的な結果が決まると理解するモデルである<sup>(9)</sup>。これも第二モデルと同様に組織全体の観点からは「非合理」かもしれないが、その特定の状況下ではふさわしい「適合的」な選択結果ではあるかもしれない。

#### 4 小括

さて、すでにアリソンのモデルを見るなかで、ギュリックや片岡による行論と対照させた部分があるが、改めて総括的に整理する形で次章以降の分析基軸として活用する「調整」概念を導出しておきたい。二元的な調整の対概念のセットとして析出されたのは、「執政レベルか行政レベルか」「ポジティブ調整かネガティブ調整か」「垂直的調整か水平的調整か」「垂直的調整の場合、トップダウンかボトムアップか」「水平的調整の場合、機能的調整か対立の調停か」などである。いくつかの基軸をもとに整理し、のちの本論での章節と対応させたのが図1である。

図1の整理では、最も大括りの分岐を執政レベル(「合議体としての欧州委員会」での委員長を含む各欧州委員)か行政レベル(総局から成る行政官僚制)かで設定している。次の分岐で四つの要素が生じるが、「ポジティブ調整」以外の三つには、イメージしやすくアリソンのモデル名にちなむ名称付記も心がけた。この四要素につき上から順に説明していく。

一つめの「ポジティブ調整」は、執政レベルの「総合計画」策定等を通じて合理的決定に近似した形式で行政レベルの制御をねらうトップダウン的調整である。二つめの「官僚政治モデ

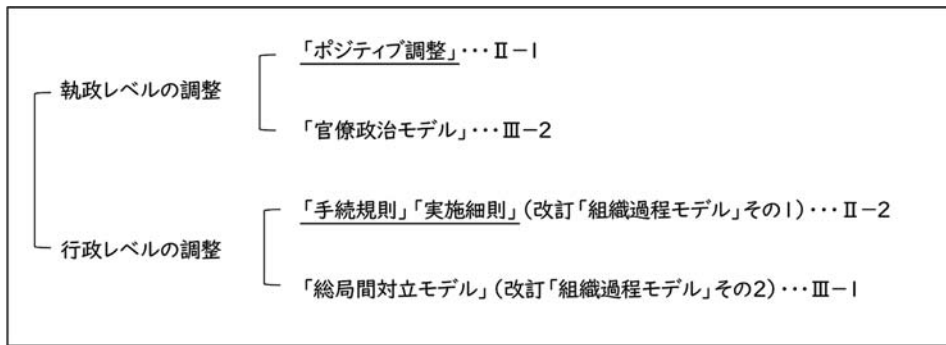


図1 「調整」概念の整理と本論の対応関係

ル」はアリソンの第三モデルと同様に、執政レベルの個々のアクターが互いに水平的に対立・交渉するものの、同時に行政レベルでの組織過程とも垂直的に関わりながらそれを展開するというパターンである。三つめの「手続規則」「実施細則」とは、欧州委員会の公式の内部意思決定手続ルールである。そこに規定された行政レベルでのボトムアップ形式の水平的調整の制度的メカニズムに注目することになる。併せて「改訂「組織過程モデル」その1」と付記してあるのは、アリソンの「組織過程モデル」は行政各部間での調整なき結果としての「わけのわからない出来事」を示すものだが、そうした事態が生じないように教訓として定められた組織全体の公式手続であることを含意している。

四つめの「総局間対立モデル」にも「改訂「組織過程モデル」その2」と付記しているが、その意味はアリソンの「組織過程モデル」では能動的な総局間対立の要素はないが、実際にはそれが現象として見られるからであり、その意味でもうひとつの改訂版として考えたいからである。さらに言えば、アリソンのモデルで「対立」があるとしてもそれは執政レベルが主導する「官僚政治モデル」に縮約されて位置づけられたわけだが、それとは別個に行政レベルに限っても分業単位の部門間で「対立」がありそれがボトムアップの調整で処理されていく局面を捉えるものである。それゆえ、「対立」という要素を前面的な基軸とするのであれば、改訂版「官僚政治モデル」と呼びうるかもしれないし、アリソンの場合以上に日本語の語感との適合性からしても、こちらこそ「官僚政治」と表現するにふさわしい現象という感すらしてくる。しかし本稿は「調整」をより基軸としたいためにあえて「改訂「組織過程モデル」その2」としておきたい。

以下の本論は、この四つの順に検討すればよいのかもしれないが、筆者の整理能力の制約から順不同となることを予めお断りしなければならない。次のⅡ章ではまず、図1で下線を付した「ポジティブ調整」と「手続規則」「実施細則」を検討する。その意図は、公式手続規定に依拠するパターンをまず先に理解するのがよいと思われるからである。続くⅢ章で「総局間対立モデル」「官僚政治モデル」を扱うが、それらはⅡ章の公式手続を踏まえつつも、裁量を



見出したアクターらが対立的に相互作用する様子を捉えるものである。Ⅲ章の両節の順もそのほうが読者の理解がしやすいであろうという理由でしかない。

## Ⅱ 公式手続規定に準拠した欧州委員会の内部調整パターン

### 1 執政レベルの調整原理と「ポジティブ調整」

#### (1) 合議体による「行政の一体性」の要請

欧州委員会は27人の欧州委員らから構成されており、その欧州委員らがそれぞれ、政策領域ごとに存在する行政官僚制の省構造の最も大括りの単位である総局(DG)と呼ばれる部門を率いている。組織命令系統のライン組織に位置する総局のほかにも、組織横断的に作用するスタッフ組織としてのサービス部門も存在する。2019年9月段階の欧州委員会では、より付随的なエージェンシーや委任団体を除いて、総局が31、サービス部門が16存在していた。このように、欧州委員会は、総局やサービス部門の省構造に基づく分業体制として編制されつつも、その各トップに対応する欧州委員を「大臣」のごとく配置し、その欧州委員らからなる「合議体としての欧州委員会」がまさに「合議体」であるがゆえに、組織上層部で単峰的にまとめあげられる「調整」が効くことで、「行政の一体性」が担保されるのである。

EUの憲法的存在にあたる基本条約(Treaty on European Union: TEUとTreaty on the Functioning of the European Union: TFEUの2つから成る)での「欧州委員会を合議体とする」ことの根拠規定は、TEU 17条6(b)での「欧州委員会委員長は、欧州委員会が一貫性をもって、効率的に、合議体として行動することを確保しつつ、欧州委員会の内部組織を決定する」というものである。

この合議体に関する要請は、TFEU 249条を根拠に、欧州委員会の内部作動を統制する規定としての「手続規則」(the Rules of Procedure)でも繰り返されている。手続規則1条は「合議体としての責任の原則」と題され、「欧州委員会はこれらの手続規則に従って合議体として行動しなければならない…」と規定されている。さらにこの手続規則の28条に基づいて、欧州委員会は、手続規則自体の細則にあたる「実施細則」(‘the implementing rules’) (Commission Decision C (2005) 4416に含まれるRules giving effect to the Rules of procedure)を定めている。その実施細則23条が始まる直前のタイトルは「部門間での協力と調整」となっている。

#### (2) 執政レベルの意思決定手続き

合議体としての欧州委員会の最高意思決定の場は「委員会会合」であり、通常は週一回開催である(手続規則12条1項)。手続規則4条のもとで欧州委員会には四つの意思決定手続きが定められているが、主たる二つは(a) (委員会会合を含む場での)口頭手続き、(b) 書面による手続きである<sup>(10)</sup>。立法に関する意思決定は、通常は書面による手続きで、まれに口頭

手続きにて行われる。両手続きの詳細は行政（官僚制）レベルでの調整を扱う次節で扱う。

基本条約の TFEU 250 条では、合議体としての欧州委員会は「多数決により行為する」ものとされ、手続規則 8 条 2 項でも、委員会会合では欧州委員のひとりが求めれば採決（投票）が行われる旨が記されている。ところがその一方で、手続規則 23 条 7 項では、コンセンサス達成を追求するように促されており、さらに実施細則 8 条 1 項によれば、欧州委員会委員長は「投票を経る必要もなく欧州委員会として合意に達したと決めることができる」とされている。実際には投票は非常にまれである。

### （3）欧州委員会委員長の権限と「ポジティブ調整」の契機

このように自らの認識で「合意があった」と判断できてしまう程度に、欧州委員会委員長にはリーダーシップ発揮権限が備えられている。毎週の委員会会合の議題設定も欧州委員会委員長が行う（手続規則 5 条）。こうしたリーダーシップによる調整の一環として、欧州委員会委員長には、前章で見た「ポジティブ調整」にあったような「総合計画の策定など」「様々な各省庁のプログラムを整合的に体系化し、ある一定の手順で実行されるスケジュールを作り、相乗効果を引き出そうとするもの」に関する権限も規定されている。

まず、基本条約の TEU 17 条 6 項（a）では、欧州委員会委員長に「欧州委員会がその範囲で作業をするガイドラインの制定」を要請している。さらに手続規則 3 条 1 項・2 項にて、欧州委員会委員長が「欧州委員会がその範囲で自らの機能行使すべき「政治的ガイドライン」を定め、それが実行されることを確保するために、欧州委員会の作動を操縦し、欧州委員会が一貫性をもって、効率的に、合議体として行動することを確保するために、欧州委員会の内部組織について決定する」こととしている。この規定に従い、毎年、欧州委員会委員長が策定する「政治的ガイドライン」に基づいて、欧州委員会は「年度政策戦略」を採択し、そこでは欧州委員会の政治的・予算的優先順位が設定され、今度はそれが欧州委員会の「作業プログラム」（手続規則 2 条）に反映される。その詳細な手続きは実施細則による。実施細則 2 条 1 項は、「毎年、欧州委員会は、その政治的・予算的優先順位のために全体的計画を決定するべく「年度政策戦略」についての政策議論を持たなければならない。欧州委員会の「作業プログラム」と翌年向けの予算案の草案はこれらの優先順位を反映しなければならない。」と規定し、続く実施細則 2 条 2 項では、「その優先順位を明確化して、実施にむけた組織化を行うために、欧州委員会はその「作業プログラム」に、当該年間に採択することを計画している主たるイニシアチブのリストを添付しなければならない」と規定されている。

このようにして、欧州委員会委員長のトップダウン的な権限において行われる合理的な調整パターンとして、体系的に欧州委員会の政策関連業務の全体像を紐づける総合計画のメカニズムが機能するような設計がなされているのである。

## 2 「手続規則」「実施細則」による行政レベルの調整—改訂版「組織過程モデル」その1

### (1) 法案起草初期段階と非公式の調整制度

法案(=政策案)起草の第一段階は、各総局内のユニットと呼ばれる最小単位で、該当する政策分野に対応する「主導部門」(lead department)が起案することで開始される<sup>(11)</sup>。主導部門は、最初から同じ総局内の他のユニットや欧州委員の官房のスタッフと連携し、必要な法的・実務的情報を集め、関連する外部の利害関係者らと接触し、当該問題に関する政治的立場を固めつつ、最初法律案を作り上げる。この非公式段階で、主導部門を含んでいる総局(「主導総局」)は他総局からの干渉を受けることなく立法目的や法案の枠組を設定することができる。

手続規則では、一応、主導総局には、非公式の準備作業段階から、欧州委員会内の関連するすべての他部門とのあいだで「有効な調整」を行うことが求められている(手続規則23条2項)。しかし、「なにが有効な調整を構成するのか」はおおむね主導総局に任されてきたし、基本的には他の総局の官僚的アクターらに干渉されることはない。この準備段階でどの程度まで潜在的に関連する他総局に知らせるのかは、主導総局がほぼ完全な裁量を持っている。

### (2) 影響評価と他総局関与の契機

しかし、比較的早期の草案形成段階であっても、主導総局が他総局からの関与を受ける契機となる仕組みがないわけではない。そのひとつが「影響評価」(impact assessment: IA)である<sup>(12)</sup>。草案に含む政策案の達成手段の選択肢の比較検討や実施した場合の効果の予測等、いわゆる事前評価に相当するものであり、これ自体は合理的意思決定を支援するツールと言えよう。影響評価は2003年に導入され、主要な立法提案のすべてで主導総局に義務化されている。主導総局は、事務総局が定めた「影響評価ガイドライン」(SEC(2009)92))に従って影響評価を行わなければならない。影響評価自体の質は、副事務総長を長としてどの総局からも独立した「影響評価委員会」(Impact Assessment Board)がチェックを行い、影響評価委員会としての報告書が作成される。この影響評価委員会には、環境総局、経済金融総局、雇用・機会平等総局、企業・産業総局の局長らが関与しており、これらの総局は他総局で企画され始めたあらゆる重要法案について早期に知りうる立場にある。その一連の流れは事務総局が管理している。

### (3) CIS-Net による準公式な総局間での水平的調整

行政レベルでの総局間での準公式な調整段階に至る前に、主導総局は、法案の条項も整えた完全な草案も含めて政策案を作成し、総局担当の欧州委員の承認を得ておくことが求められる。そのうえで、主導総局は、欧州委員会の他部門の見解を伺うための準公式手続である、「インター・サービス・コンサルテーション」(フランス語の頭文字でCISと呼称される)のもとで「草案文書に正当な利益を有する他部門への問い合わせ」を行わなければならない(手続規則23条3項)。2001年4月より、CISは電子的なCIS-Netシステムを用いて行われて

おり、各総局には CIS-Net へのアクセスを担う CIS 調整官が一人以上配置されている。主導総局は、CIS-Net システムに草案をアップロードし「関連する」すべての総局に問い合わせなければならない。問い合わせ対象とされた他総局には CIS-Net を通じて自動的にその旨が知らされる。しかし、どの総局が「関連する」と考えられるのかは、主導総局の判断によるものであり、この裁量を主導総局が活かして立ち居振る舞う余地は残されている。

問い合わせを受けた「関連する」総局は、通常は 10 稼働日以内に反応しなければならず（実施細則 23 条 4 項の 1）、①否定的意見、②同意、③実質的コメント付きの合意のいずれか 1 つを選択して反応する。③の反応が最も多く、その場合、主導総局には、法案を書き直すか、後の政治的調整のための公開論点としてそれらコメントをつけることが義務化される。①否定的意見があれば、その草案について通常は主導総局と否定した総局間での二者協議が行われる。それでも合意に達しない場合、主導総局は、提案を取り下げることできるし、新たな文書を起草することもできるし、後続の調整段階に申し送る選択をとることもできる。

CIS のプロセスは事務総局によって管理されている。主導総局からの草案を受理する前に、事務総局は、影響評価や公聴会などの必要な準備手続きが実施されてそれらが尊重された内容となっているかどうかをチェックし、主導総局が他総局を問い合わせ対象として選ぶ際の、その選択自体の適切さも確認している。CIS において、主導総局は、翻訳総局の編集サービスに草案の確認を依頼することもできるが、それは義務ではなく自由選択である。しかしながら、合議体としての欧州委員会に上程される公式文書の質の監視の一環として、事務総局が主導総局に対して編集サービスに相談するように求めることもある（Robinson 2014 : 260）。

#### （4）最終段階の「書面による手続き」と「口頭手続き」

CIS-Net を通じて、主導総局が他総局からのコメントも考慮に入れて提案草案の最終版を確定させると、主導総局には正式な意思決定手続きである「書面による手続き」の開始が認められる。一人以上の欧州委員の要請で開始される。「書面による手続き」も電子化されており、事務総局が管理運営する e-Greffe（「電子台帳」のフランス語にちなむ）というシステムに、主導総局が、最終版の提案草案を電子的にアップロードすることで開始となる。そのアップロードされた草案に対して、いずれの欧州委員やその官房からも反対が出されなければ、暗黙の了承として、欧州委員会の正式な合意として成立する（手続規則 12 条 4 項）。こうして、欧州委員会によって正式採択された政策案は、事務総局による認証を受けて（手続規則 17 条 1 項）、続く立法手続きの開始のために、欧州議会と閣僚理事会に送付される（手続規則 20 条 4 項）。同時にその政策案は各加盟国議会や、必要ならば地域委員会や経済社会委員会にも送付される。

「書面による手続き」において、いくつかの官房や欧州委員から、e-Greffe にアップロードされた主導総局による政策案に反対が出された場合、欧州委員らの官房のレベルから積み上げ式で行われる「口頭手続き」へと進む。第一段階が「Special Chefs」会議、第二段階が官房

長会議 (Hebdo)、最終段階が、欧州委員ら自身による最高意思決定の場としての委員会会合である。Special Chefs 会議は、すべての欧州委員の官房スタッフのうちで該当する分野のスタッフらの会議で、欧州委員会委員長の官房の当該分野のスタッフが議長となる。続いて、Hebdo は月曜開催で事務総長が議長となるもので、各欧州委員の官房長らが可能な限り多くのコンセンサスを追求する (実施細則 6 条 5 項)。もし彼 (女) らが全会一致で書類に合意すればそれは A ポイントとして扱われ続く欧州委員の会議 (委員会会合) で議論されることはない。もし合意がなければ、B ポイントとして口頭での議論のために欧州委員らの委員会会合に付される。先述のとおり、公式には、委員会会合は欧州委員らの単純多数決で採決できるが、実際に票決をとるのはまれである。正式採択後の流れは書面による手続きと同様である。

#### (5) 事務総局 (Secretariat General) ・事務総長 (Secretary-General) の権限

これまでの記述で既に頻出しているが、「手続規則」「実施細則」では、欧州委員会の事務総局やその長である事務総長が「調整」の局面ごとに活躍する設定となっている。そこで、次章に移る前に、事務総局や事務総長に関する権限規定をまとめて整理しておきたい。

まず、事務総局の担当欧州委員は、欧州委員会委員長である。欧州委員会委員長は、自らの官房や私的事務所のスタッフらによって支援されながらも、欧州委員会の事務総局の事務総長によって支援される。事務総長は「欧州委員会会合の議事進行準備と実施において」欧州委員会委員長を支援し (手続規則 6 条と 20 条 3 項)、他に特別の定めがないかぎり、欧州委員会のあるゆる会議に出席する (手続規則 10 条 1 項、20 条 3 項)。

事務総長は、「委員長によって定められた政治的ガイドラインの文脈において、欧州委員会が自ら設定した優先順位を達成するように、委員長を支援する」任務を有している (手続規則 20 条 1 項)。実施細則 20 条 2 項では、事務総長の任務の一つとして「提案が、欧州委員会の戦略的目的にしたがっていること、他の政策と両立していること、高水準であること、関係する全部門間での緊密な協力の結果であること」が挙げられている。

事務総長が率いる事務総局は、対英交渉を特別担当するものも含めて、8つの局に分かれて約 600 人のスタッフが在籍している<sup>(13)</sup>。事務総局の任務は、たとえばバローゾ委員長 (2004-2014) により与えられた使命記述書では「事務総局は委員長の部門であり、委員長、合議体、委員会の各部門に資する。それは、合議体の意思決定過程を管理し、EU 政策が欧州委員会の政治的優先順位に沿うことを確保する。特に、事務総局は、委員会の戦略的目的や優先順位を定義し、横断的政策を形成すること」を含んでいた。

「手続規則」「実施細則」では、事務総局は、「準備段階の最初から、部門間で必要な調整を体系化すること政治的一貫性を確保する」ための支援を行い、「欧州委員会のメンバーらが委員会内部で回覧されることを求めた、文書情報の配布の責任を負う」こととされ (手続規則 20 条 2 項・4 項)、「草案の公式な側面が、手続きルール、起草ルールや、説明ルールに依拠しているか」をモニターすることとされている (実施細則 20 条 2 項)。

### Ⅲ 裁量を用いたアクターの相互作用とその調整

Ⅱでは「手続規則」「実際細則」を手掛かりに欧州委員会の公式の意思決定手続きを、どのようなアクターにいかなる裁量の余地があるか、逆に他アクターからどのような制約を受けうるのかに留意しながら見てきた。その作業から感知できたのは、起案ユニットを含む主導総局とその他の総局らとの間の関係に、さらに事務総局・事務総長の関与も絡まりあいながら、組織内での潜在的な「対立」「競合」の契機である。本章では、その潜在的な対立契機が顕在化した状況を、行政レベルの水平的関係と、執政レベルが行政レベルを巻き込んだ関係とにわけて見ていく。前者の行政レベルについては、ここでは Hartlapp et al. (2014) が行ったいくつかの事例研究をもとに確認しておきたい。Hartlapp ら自身は、自分たちの事例研究をアリソンの「官僚政治モデル」に定位しているが、執政レベル同士の対立関係の契機を含まないため、筆者の分析基軸から判断するとその定位は不正確であり、今から見る「総局間対立モデル」にこそ該当する。

#### 1 「総局間対立モデル」—改訂版「組織過程モデル」その2

##### (1) 電子情報通信分野での消費者政策での事例

一つ目の事例は、「電子情報通信におけるユニバーサルサービスとユーザーの権利に関する指令案」に関するものである。この政策案の主導総局は「情報社会総局」であり、その主旨は、IT 通信が半ば公共財的な性格となり広く消費者に行きわたる必要があることから、「EU 加盟国政府が、電気通信事業者（プロバイダー）に対して、市民に基本的な情報通信サービスの提供をどの程度まで義務付けるべきか」のルール化を目指すものだった。しかし、これは「競争総局」の所轄に関わる内容を含む。そこで、主導総局の情報社会総局は、政策形成の初期段階では他のすべての総局は排除しつつも、実際に政策執行する際に援助してもらう必要があることも計算入れて、競争総局だけは「関連する」総局として問い合わせ対象とした。しかし、結果的には、これは両総局間の対立を招くことになった。情報社会総局としては、自らの尽力もあって情報通信産業分野は既に市場自由化が完了したと認識しており、次に注力すべきはこの新たな市場での基本的な消費者保護の確立であるべきと考えていた。それに対して、競争総局は、この産業分野はさらなる自由化が必要との認識で、そのために自らが管轄する既存の EU 指令の改訂案作成に着手していた。併せて、競争総局は、情報社会総局の提案は、域内市場関連規定に法的根拠を置くのではなく、競争政策の規定に置くべきと考えていた。早期の相互作用にもかかわらず、この紛争は両総局間では解決されず、その調停は事務総局によって行われた。その結果、事務総局の示唆では、情報社会総局の考えが優先され、競争総局は、情報社会総局の政策案が欧州議会らの立法機関で公式に採択された後に、競争総局独自の提案

を出すように強いられたのであった (Hartlapp et al. 2014 : 433-4)。

## (2) 研究開発政策での免税措置に関する事例

第二事例は、欧州委員会による「欧州研究基盤コンソーシアム (ERIC) のための法的枠組み」の政策案であり、研究・技術開発総局が主導総局であった。政策案の主旨は、ヨーロッパ諸国に跨る大規模な研究パートナーシップは、その越境的な性質ゆえにいずれの EU 加盟国の法制度のもとでも適切な規制を欠いてきたので、EU で法的枠組みを作ろうというものだった。議題設定段階で集中的に議論された問題は、「多くの国際組織の特権として、将来の ERIC には付加価値税の免除を認めよう」という研究・技術開発総局の目的であった。この点について、自らの管轄が侵害されたと認識した税・関税総局によって強く異議が申し立てられたが、研究・技術開発総局は、自らが主導総局であったことと、事務総局の支援もあって、最終的な提案にその税の免除を導入することに成功した。

この成功の鍵は何だったのか。主導総局である研究・技術開発総局は、税に関する部分で税・関税総局の管轄と重なることや問題の繊細さを認識してきており、初期の起草段階では自らの草案を税・関税総局からは隔離し、自局の立場を支持する専門家らによる事前評価も行っていた。さらに、研究・技術開発総局の立場を事務総局も支持されたが、この支持理由は「立法過程ですばやく採択されそうな政策案だったから」だという。すなわち、「免税措置」に関わる研究・技術開発総局の政策案は、「課税」という閣僚理事会での「全会一致」を要する加盟国権限に属する案件でもありえるところを、あえてそれを迂回して、政策案の法的根拠として「研究」という閣僚理事会での「特定多数決」で済む共有権限案件として位置づけていたことを、事務総局として評価したということである。事務総局は、税・関税総局に反対するのをあきらめるように説得しようとした。それゆえ、この事例は、スタッフ部門である事務総局による調整が、実質的に特定の政治的選択として機能する実態を浮き彫りにしている (Hartlapp et al. 2014 : 434)。

## (3) 欧州グローバリゼーション調整基金の事例

社会政策と域内市場政策との相克という局面でも総局間対立の痕跡が見出せる。第三事例は、雇用・社会問題総局を主導総局とした「欧州グローバリゼーション調整基金 (EGAF)」の提案である。この基金の主旨は、金融危機による倒産や失業の増大に関して、加盟国による国内失業者らへの職業訓練や職探しの資金手当強化の取組にかかる補助金を提供することだった。政策案の構想段階で特に議論となったのは、対象集団を失業者とするか倒産企業とするかの違いであった。かねてより相対的な困窮地域への補助金としての EU 結束基金を主管してきた地域・都市総局は、企業再生を通じた経済構造の再生を志向していたので、グローバリゼーション調整基金に2つの部門、ひとつは個々の労働者向け、もうひとつは企業向けという部門設定を設けることを望んだ。それに対して、主導総局の雇用・社会問題総局はあくまで労働者向けに限定することを強く主張した。これによりわかりやすく可視化された、雇用・社

会問題総局としての目玉事業を創設し、自己の管轄の拡張が目指されていたのだという。地域・都市総局は、政策案の草稿作成の初期段階から「関係する総局」として関わってはいたが、2006年初めに最終的に欧州委員会です正式採択された政策案は、明らかに個々の労働者を主たる対象とする内容となった。その決め手は、主導総局としての雇用・社会問題総局が、意思決定過程を自己に有利に管理したことにあるという。行政レベルでの起草プロセスを例外的に短く4～5週間で済ませることで、主導総局としての雇用・社会問題総局は、地域・都市総局に合理的な代替案を案出する時間的余裕を与えないようにしたのであった。さらに、事務総局や、その事務総局の担当欧州委員である委員長のバローゾが、地域・都市総局の影響を実質的に制限したことも作用した。なぜなら、バローゾ委員長は、このグローバリゼーション調整基金を、EU 自体がグローバリゼーションの如き新自由主義的営為であり社会的側面への配慮が欠如しているという高まる EU 批判に応えるものと考え、その観点からは、より個々の失業者をターゲットに位置づけたほうが効果的であると判断されたからであった（Hartlapp et al. 2014: 434-5）。

## 2 「官僚政治モデル」

執政レベルの欧州委員会委員長にはまさに「総合調整」機能を果たすべくリーダーシップを発揮する権限があることは既にⅡ-1 で見た。ここでは、執政レベルのうちで、欧州委員会委員長だけではなく個々の欧州委員の立ち居振る舞いによる「調整」の様子に着目した Bürgin (2017) の事例研究を概観しておきたい。Bürgin 自身はその事例研究の理論的意味づけを別の複数局面において与えているがそれは非常に惜しい。筆者が解するところでは、インタビュー調査を駆使した Bürgin によるその事例研究の意義は、先に見たアリソンの「官僚政治モデル」に対応する状況を活写したことにこそある。すなわち、行政（官僚制）レベルでの標準作業手続をもとにボトムアップに展開される「組織過程モデル」での水平的調整に付随しつつも、組織上層部の執政レベルの個人が組織過程にも能動的に関与しながら、他の執行レベルの個人アクターとの対立・見解相違が、政治的解決として調整される状況が見て取れるのである。概要を示すと以下のとおりである。

Bürgin が行ったのは、2010 年代前半期の、欧州委員会内部での二つの政策案の意思決定過程の比較研究であった。ひとつは、2014 年 1 月に欧州委員会による政策案として確定した「気候変動エネルギー政策枠組」（A policy framework for climate and energy）案である。その主導総局はエネルギー総局（DG Energy）であり、担当欧州委員はギュンター・エッティンガー（Günter Oettinger）であった。もうひとつは、2013 年に 2 月に欧州委員会による政策案として確定した「スマート・ボーダー政策枠組」（Smart Borders Package）案である。その主導総局は内務総局（DG Home）であり、担当欧州委員はセシリア・マルムストロム（Cecilia Malmström）であった。前者は主に温室効果ガス削減に関する政策案であり、後者



はテロリスト等の潜在的に危険な人物・貨物を排除しつつも円滑な出入国管理を行う国境管理に関する政策案である。

Bürgin はこれら二つの政策案の形成過程での各欧州委員の動きに着目し、前者のエッティンガー委員は「部分的敗北・一部勝利」であり、後者のマルムストロム委員は「全面的勝利」であったと診断する。なぜそう解せるのか。その因果を理解する必要がある。

#### (1) 気候変動エネルギー政策枠組案におけるエッティンガー委員の事例

前者の事例では、「2030年の温室効果ガス（GHG）削減目標40%（1990年比）、国別再生エネルギー利用率30%」という意見が加盟国政府で多数派であったところ、エッティンガー委員のスタンスは「GHG削減目標35%、再生可能エネルギーは国別目標の設定自体に反対」というものだった。主導総局の「エネルギー総局」内では、異論も出てはいたが、担当欧州委員たるエッティンガーの政治的影響力が勝り彼の見解に沿う政策案が準備されていった。しかし、このエッティンガー委員の路線は総局間調整のCISの仕組みにおいて介入を受けることになった。特に欧州委員会委員長のバローゾが野心的な環境保護スタンスで圧力をかけたとき、その方法は、CISを運営する事務総局（担当は欧州委員会委員長であるバローゾ）も支援して、他総局の代表らが入る「影響評価委員会」に、費用便益分析的観点からも「GHG削減目標40%」が最適と結論する報告書を作成させるというものであった（再生可能エネルギーについては曖昧な分析）。執政レベルの欧州委員同士の分断状況は、「35%派」がエッティンガー委員、経済通貨担当欧州委員レーン（Olli Rehn）、産業・企業担当委員タイヤーニ（Antonio Tajani）、「40%派」派がバローゾ委員長と気候変動担当欧州委員ヘデガー（Connie Hedegaard）という構図だった。結局、欧州委員会の最終案としては「再生可能エネルギーの国別目標設定は含まないが、GHG削減目標は40%」で決した。これは、エッティンガー委員にとって優先度が高い論点のほうで妥協を飲まされた点で彼の敗北とみなせる（Bürgin 2017: 5-8）。そして、この帰結を導いたのは、組織過程でのCISやそれに付随する「影響評価」を通じて「活発」な水平的調整が行われ、バローゾの個人的介入もあってエッティンガー委員の裁量を狭めたことにあると目せるのである。

#### (2) スマート・ボーダー政策枠組案におけるマルムストロム委員の事例

マルムストロム委員による「スマート・ボーダー政策枠組」の事例での主たる争点は、電子出入国管理のデータベースに加盟国警察のアクセスを認めることの是非であった。多くの加盟国政府は越境テロ防止の観点からそれを認めるべきとの意見であったが、マルムストロム委員は個人情報データ保護への懸念から反対であった。それゆえ、彼女は関連する政策案の作成にも消極的だったが、加盟国政府による圧力から欧州委員会内での政策案作成の着手を強いられた。その際、先のエッティンガー委員の事例とは逆に、総局間でのCISによる水平的調整は活発ではなく他総局からの介入も生じなかった。なぜなら、他の欧州委員らも個人情報データ保護を重視する観点を共有していたからであり、他総局の利害に関わるものでもなかったから

である。そのため、マルムストロム委員は、政策案の草案作成に大きな裁量を有し、電子出入国管理システムを導入するものの、個人情報データ保護対策を重視し、加盟国警察によるデータベースへのアクセスも認めない内容の草案を作成した。その際、マルムストロム委員担当の「内務総局」（主導総局）に作成させた「影響評価」での事前分析の中身が、「多様な選択肢の比較分析ではなく、マルムストロム委員の方針に沿った単一案を前提としてそれありきで正当化するデータしかない」との批判を外部から受け、「影響評価」をやり直すという顛末も見られた。それでも最終的に欧州委員会が 2013 年 2 月に正式な政策案として採択した内容も、ほぼマルムストロム委員の見解通りのものとなり、加盟国政府の理想とは真逆の政策案となったという意味で、彼女は勝利したとみなされる（Bürgin 2017: 8-12）。この帰結を導いたのは、エッティンガー委員のケースとは逆に、組織過程での CIS を通じた水平的調整がほぼ不活性状態であった（他欧州委員、他総局も理念的に個人情報データ保護を共有していて利害関係もないため）こと、それによってマルムストロム委員自身の裁量が「影響評価」をやや歪んで用いる強引さも併せ持ちながら発揮されたことに帰せられる。

繰り返すが、筆者としてこの Bürgin による二つの事例で注視したいのは、勝敗結果の差違ではなく、欧州委員会委員長自身も含めた執政レベルの欧州委員らが、行政レベルの組織過程に相当する CIS やそれに伴う「影響評価」を道具として活用しながら、政治的駆け引きが展開されているという、アリソンの官僚政治モデルに対応した「調整」の実態である。

### （3）ジェンダーバランス改善指令案におけるレディング委員の事例

筆者自身が過去に取り組んだ EU 政策過程の事例研究は、欧州委員会と欧州議会と閣僚理事会の相互作用に焦点を当てるものが多いが、そのなかでも、欧州委員会で「官僚政治モデル」に類似した現象を感知した事例もある。たとえば、Bürgin と同時期の事例として、企業社外取締役の女性比率のクォータ制導入が企図された「ジェンダーバランス改善指令案」がある。これはヴィヴィアン・レディング（Vivian Reding）正義・基本権・市民権担当欧州委員が担当した法案であったが、当初は欧州委員らのなかでも、Bürgin の事例で登場したヘデゴ委員やマルムストロム委員らの欧州委員も反対していた。それにもかかわらず、レディングは「影響評価」そのものではないものの、社外取締役のジェンダーバランス改善に関する「企業の自主的取組」の実証実験を自ら行い、企業の自主的取組だけでは効果が弱いことを実証することで、欧州委員会として政策案を正式採択させることに成功したのであった（原田 2017: 21-2）。

## むすびにかえて

Ⅱ章の検討からとくに看取できたのは、欧州委員会の行政官僚制における公式の意思決定手続において、電子システムや事前評価ツールも整備されながら、法案起案の比較的初期段階か

らボトムアップかつ水平的な総局間調整を推奨する制度設計となっていることであった。そしてこの公式手続を「調整が効いていないのではなく効いている」という意味で理論的には改訂「組織過程モデル」その1と定位した。少なくともこの公式手続では、行政官僚制の各分業単位である総局同士が縦割りの如く相互隔離的に自己の政策案を彫琢し続けたのちに、執政レベルで最終的に一気に糾合的に「総合調整」されるというパターンは前提とされていない。その意味では、欧州委員会の場合は、執政レベルで要請される「合議制」の規範が行政官僚制のレベルの隅々に波及していると解釈できるかもしれない。

Ⅲ章で見た諸事例では、公式な意思決定手続に準拠しつつも、電子システムでの草案共有範囲の裁量的制限や事前評価ツールの恣意的運用が駆使された総局間対立的な行動様式や事務総局による調停状況を、改訂「組織過程モデル」その2と定位して理解した。さらに執政レベルの欧州委員同士の対抗関係が行政官僚制の組織過程に絡みながら展開されている実態を「官僚政治モデル」として確認した。

そこで浮き彫りにされたのは、執政レベルと行政官僚制のレベルを架橋しながら、縦横無尽にスタッフ部門の事務総局や事務総長が立ち居振る舞う様子であり、それが調整というよりも実質的な政策選択の決め手となっている局面さえ見られた。事務総局が欧州委員会委員長の「手先」として行政官僚制の水平的な総局間調整機能を果たすことは、行政官僚制に対する欧州委員会委員長のリーダーシップの発露と理解してもよいだろう。すると、執政レベルでの「合議制の要請」が行政官僚制レベルに波及しているという先ほどの解釈からは、逆説的ながらも、執政レベルの欧州委員会委員長の性格を、合議体としての欧州委員会における第一人者の地位ではなく、独任制の行政首長である大統領に近いものとして捉えるほうがふさわしくも思えてくるのである。この行政首長としての欧州委員会委員長の性質を組織外部からの影響や選出プロセス等をあわせてさらに検討する誘惑にかられながらも、それについてはまた稿を改めたい。

〔注〕

- (1) 拙著『EUにおける政策過程と行政官僚制』において、筆者は、実際には欧州委員会の組織内部でも一定の多元性があり見解相違がありうることを了解しつつも、基本的には、EU政策の提案主体として他のEU機関と相互作用する欧州委員会を単一アクターと解して論を展開した。本稿は、その拙著で犠牲にされた感がある、欧州委員会の組織内の意思決定過程に焦点を当てるものである。
- (2) 例外として、TFEU 225条によれば、欧州議会は欧州委員会に提案の提出を求めることで、289条4項では、ある場合には、立法過程が一部の加盟諸国やEU諸機関によって開始されうること、TEU 11条4項では少なくとも100万人のEU市民によって支持される市民イニシアチブが欧州委員会に提案の提出を求めうる。なお、TFEU、TEUとは、両者ともEUの憲法的位置付けの基本条約のことを指す。
- (3) 加えて、欧州委員会からの各提案には、提案の文脈、諮問やインパクト評価、措置の類型選択の詳細を含む法的背景、法的根拠、補完性・比例性の原則の遵守、諸規定や予算的含意の詳細に関するコメントなどを示す「説明メモ」が添付される。1996年1月18日「立法政策のための全体的ガイ

ドライン」(SEC (95) 2255/7), 2003 年 12 月 16 日「よりよい法形成のための機構間合意」(OJC 321/2) を参照。

- (4) 欧州議会の「手続規則」169 条 1 項, 2 項, 170 条 1 項, 閣僚理事会の「手続規則」添付文書 3 項, 15 項。
- (5) アリソンは新資料情報に対応した改訂作業をゼリコウとの共著 (Allison and Zelikow 1999) が行っているが本稿ではアリソン『決定の本質』原典版とその基礎となった学術雑誌掲載論文を参照している (Allison 1969; 1971)。
- (6) P=planning 計画, O=organizing 組織化, S=staffing 人事, D=directing 指揮命令, CO=co-ordination 調整, R=reporting 報告, B=budgeting 予算。
- (7) 片岡は直接に出典を明示しているわけではないが, 内容的に見るとフリッツ・シャルプフ (Fritz W. Scharpf) による「能動的調整」(片岡のポジティブ調整に対応) と「受動的調整」(片岡のネガティブ調整に対応) の概念区分を参考にしたと推察される。シャルプフの議論の明快な整理は牧原 (2009: 68-74) を参照。
- (8) 組織内での個人的葛藤や集団間対立についての組織論的理解については, March and Simon (1993 邦訳: 142-71) 参照。
- (9) 「組織過程モデル」に対して「決定」「選択」という要素が後景に退いているという批判があるのに類して, 「官僚政治モデル」に対しても「決定の内容・コンテキスト」ではなく「決定のプロセス」に焦点の比重がある点が批判されることがある (大河原 1990: 74-5)。
- (10) あと二つは, 一人以上の欧州委員に特定条件のもとで管理・行政措置の採択権限が付与される「権限付与手続き」, 欧州委員会職員が狭い範囲での技術的事項につき決定しうる「委任手続き」である。
- (11) 欧州委員会の総局の業務は, 各欧州委員 (とその官房) や総局長のレベルで設定された政策にしたがって遂行される。総局は通常は数多くの「局」に分割され, さらにユニットの単位へと細分化されている。
- (12) ここでは主導総局が欧州委員会の他総局から干渉を受ける契機として「影響評価」に言及しているが, もちろん影響評価に伴って欧州委員会の組織外部の産業アクターや専門家からの干渉も受ける。この点について考察しているものとして Metz (2015) を参照。
- (13) 局数は 2020 年 5 月段階, 職員数は 2020 年 1 月 1 日段階の欧州委員会公式資料による。

#### 〔参考文献〕

- 今村都南雄 (1983) 「政策決定理論と組織理論の交錯－組織的決定理論を中心として」『年報政治学』34, 89-107。
- 大河原伸夫 (1990) 「官僚政治モデル」白鳥令編『政策決定の理論』東海大学出版会, 65-86。
- 片岡寛光 (1992) 『行政の構造』早稲田大学出版部。
- 原田徹 (2017) 「EU 政治過程におけるリベラルと保守の対抗関係－欧州議会での政党党派間連携を中心に」『同志社政策科学研究』18(2), 13-25。
- 原田徹 (2020) 「欧州委員会」鷲江義勝編著『EU－欧州統合の現在』[第 4 版] 創元社, 111-7。
- 牧原出 (2009) 『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会。
- Allison, G. T. (1969) Conceptual models and the Cuban missile crisis. *The American Political Science Review* 63(3), 689-718.
- Allison, G. T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Brown and Co. (宮里政玄訳『決定の本質－キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論社, 1977 年)。
- Allison, G. T. and Zelikow, P. (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Second Edition* (漆嶋稔訳『決定の本質－キューバ・ミサイル危機の分析』第 2 版 I II 日経 BP,

2016年).

- Balint, T., Bauer, M. W. and Knill, C. (2008) Bureaucratic change in the European administrative space: The case of the European commission, *West European Politics*, 31(4), 677-700.
- Bürgin, A. (2017) Internal coordination and legitimation strategies: assessing the influence of individual commissioners in the policy formulation process. *Journal of European Integration*, 39(1), 1-15.
- Commission of the European Communities (2005) Brussels, 15. 2005: C (2005) 4416 final Commission Decision of 15 November 2005 amending its Rules of Procedure (2005/960/EC, Euratora) and RULES GIVING EFFECT TO THE RULES OF PROCEDURE.
- Hartlapp, M., Metz, J. and Rauh, C. (2013) Linking Agenda Setting to Coordination Structures: Bureaucratic Politics inside the European Commission. *Journal of European Integration*, 35(4), 425-41.
- March, J. G. and Simon, H. A. (1993) *Organizations*, Second edition (高橋伸夫訳『オーガニゼーションズ—現代組織論の原点』ダイヤモンド社, 2014年).
- Metz, J. (2015) *The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process-Demystifying Technocratic Governance*, Palgrave Macmillan.
- Publications Office of the European Union (2011) Consolidated text: Rules of Procedure of the Commission (C (2000) 3614)
- Robinson, W. (2014) Drafting EU Legislation in the European Commission: A Collaborative Process. *The Theory and Practice of Legislation*, 2(3), 249-72.
- Van Ballaert, B. (2015) The Politics of Policy Formulation within the European Commission. *Journal of European Integration*, 37(4), 509-16.

(はらだ とおる 公共政策学科)  
2020年5月11日受理